

Van onderwijsvrijheid naar onderwijsmarkt 13

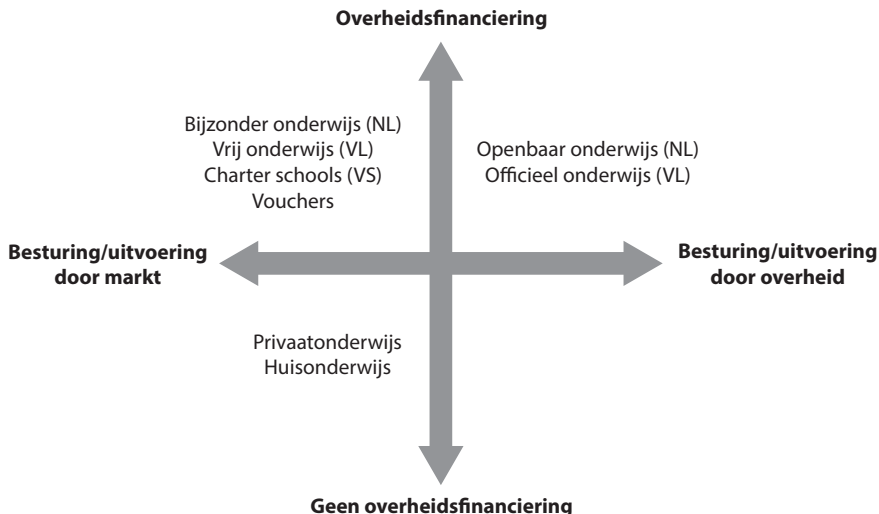
Het idee van marktwerking ontleent zijn betekenis aan de metafoor van een marktplaats. Kenmerkend voor de markt is dat er verschillende aanbieders van producten zijn en dat de kopers in principe vrij zijn in hun keuze. Economen omschrijven marktwerking in het onderwijs als: 'concurrentie tussen aanbieders van onderwijs: hoe minder intensief de onderlinge concurrentie, des te geringer de mate van marktwerking' (Canton et al., 2001, p. 71). In de meeste westerse landen heeft het marktprincipe in het onderwijs (en andere publieke sectoren zoals gezondheidszorg, sociale zekerheid, openbaar vervoer) terrein gewonnen vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw. In die tijd ontstond de gedachte dat de overheid en de instellingen in de publieke sector log, complex en onbeheersbaar zouden zijn en daarom niet goed zouden functioneren. De 'logge' overheid werd vergeleken met het ideaalbeeld van de 'flexibele' vrije markt, die veel efficiënter zou zijn. De 'tucht van de markt' zou de algemene gebreken van het overheidsoptreden oplossen. Het argument daarvoor was dat de markt de mensen weer meer vrijheid, zelfstandigheid en eigen initiatief zou gunnen. Bovendien zou in een marktsituatie ook de dienstverlening aan het publiek verbeteren. Competitie tussen aanbieders en meer keuzevrijheid zouden de consumenten de garantie bieden dat zij meer 'waar voor hun geld' kregen. Hoewel de officiële doelstellingen vaak waren gegoten in termen als 'de vergroting van efficiëntie en effectiviteit', ging achter veel maatregelen een (verborgen) doelstelling van bezuiniging schuil (Ball, 1998; Karsten, 2001).

Lang voor de triomf van het neoliberalisme in de jaren tachtig hadden echter de onderwijssystemen van België en Nederland al een aantal kenmerken van een 'markt'. De traditionele 'onderwijsmarkt', die historische wortels heeft in het principe van vrijheid van onderwijs, is echter van een andere orde dan de neoliberale markt. Daarom spreken we over de 'onderwijsmarkt' (tussen aanhalingstekens) tegenover de neoliberale markt (zonder aanhalingstekens). In deze bijdrage bespreken we eerst de traditionele 'onderwijsmarkt', om daarna stil te staan bij de neoliberale onderwijsmarkt en een aantal verschijningsvormen van marktwerking in het onderwijs. We sluiten af met een bespreking van de (eventuele) gunstige en ongunstige gevolgen van marktwerking in het onderwijs.

13.1 De traditionele 'onderwijsmarkt'

13.1.1 *Onderwijsvrijheid en overheid*

De traditionele 'onderwijsmarkt' van België en Nederland steunt sterk op het principe van vrijheid van het onderwijs dat opgenomen is de grondwet van beide landen (artikel 23 in Nederland; artikel 24 in België). De vrijheid van onderwijs kent in de literatuur twee aspecten: de actieve onderwijsvrijheid en de passieve onderwijsvrijheid. De actieve onderwijsvrijheid heeft betrekking op de aanbodzijde, dus de vrijheid van individuen en organisaties om onderwijs te verzorgen. De passieve vrijheid garandeert aan de vraagzijde dat ouders ook het recht hebben op onderwijs naar keuze. Actieve vrijheid bestaat uit drie dimensies, namelijk vrijheid van (1) oprichting, (2) richting en (3) inrichting (Zoontjens, 2003). Vrijheid van oprichting houdt in dat burgers vrij zijn om een instelling van onderwijs te stichten. Vrijheid van de richting van het onderwijs heeft betrekking op de levensbeschouwelijke, religieuze, politieke of onderwijskundige grondslagen die een school hanteert. Vrijheid van de inrichting ten slotte betekent dat men de vrijheid van leerstof en leermethode heeft, dit binnen bepaalde grenzen, zoals eindtermen in Vlaanderen en kerndoelen in Nederland (Dijkstra & Steen, 2004).

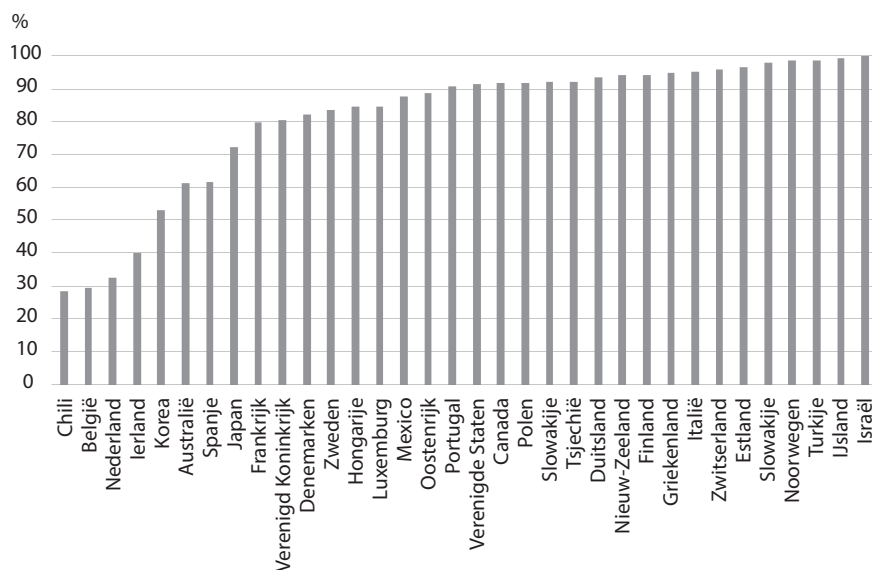


Figuur 1 De rol van overheid en markt in het onderwijs

In de rol van de overheid in het onderwijs (en de relatie tot de onderwijsmarkt) kunnen twee dimensies onderscheiden worden (zie figuur 1). Ten eerste kan de overheid het onderwijs al dan niet *financieren*. De meeste scholen in de Lage Landen gefinancierd met overheidsgeld. Maar niet alle onderwijsactiviteiten worden gefinancierd: thuisonderwijs of privaatonderwijs gebeurt op kosten van

de ouders. Ten tweede kan de overheid al dan niet zelf instaan voor uitvoering en besturing van onderwijstaken. Scholen die bestuurd en gefinancierd worden door (lokale) overheidsinstanties behoren tot het openbaar onderwijs (in Nederland) of officieel onderwijs (in Vlaanderen). Scholen die bestuurd worden door een particuliere instantie, maar gefinancierd worden met overheidsgeld behoren tot het bijzonder onderwijs (in Nederland) of vrij onderwijs (in Vlaanderen).

Het bestaan van vrijheid van onderwijs is zeker niet uniek voor de Lage Landen (Karsten, 2015). In de meeste landen bestaat het onderwijsveld uit een combinatie van verschillende vormen. Maar doordat vrijheid van onderwijs bij ons sterk historisch is geworteld, is het aandeel van scholen met bijzonder/vrij onderwijs hier uitzonderlijk groot. Dit wordt geïllustreerd in figuur 2: België en Nederland zijn bijna de enige Europese landen waar slechts een *minderheid* van de leerlingen (minder dan 50%) in het secundair/voortgezet onderwijs het openbaar/officieel onderwijs bezoekt.



Figuur 2 Aandeel van leerlingen in het openbaar onderwijs volgens gegevens van PISA, 2012

13.1.2 Quasi-markt

Al vele decennia is dus het onderwijsbestel in België en Nederland gebaseerd op belangrijke ‘quasi-markt’-beginselen. Een ‘quasi-markt’ is geen volmaakte markt. De term wordt gebruikt om een combinatie van keuzevrijheid en publieke financiering aan te duiden. Er zijn dus gelijkenissen, maar ook

duidelijke verschillen met een zuivere marktsituatie. In economische terminologie zijn er verschillen op het vlak van prijsstelling, regulering van aanbod en vraag, en het uiteindelijke product. In de quasi-markt van het onderwijs is er bijvoorbeeld geen directe betaling tussen individuele ‘kopers’ en ‘aanbieders’ van onderwijs, maar worden de ‘aanbieders’ door de overheid betaald per leerling. De *prijsstelling* geschiedt dus door de overheid. Zowel openbare als bijzondere/vrije scholen krijgen gelijke financiering op basis van leerlingaantallen. De aantrekkingskracht van deze institutionele arrangementen was zo sterk dat, voordat Finland het grote gidsland voor onderwijs werd, heel wat internationale waarnemers onze contreien bezochten om ze te aanschouwen (bijvoorbeeld Brown, 1992).

Aan de vraagzijde zijn ouders vrij in de keuze van scholen, mits de leerling aan bepaalde geschiktheidseisen voldoet. Anders dan in een vrije markt is elke ‘koper’ vanwege de leerplicht tot een zekere leeftijd gedwongen te kiezen uit het voorhanden zijnde aanbod. Ook aan de aanbodzijde zijn er restricties die over het algemeen niet in een vrije markt gelden. Zo is de toetreding van nieuwe ‘aanbieders’ duidelijk gereguleerd en wordt het aanbod aan regels onderworpen. Het is niet gemakkelijk om een nieuwe school op te richten. Verder hoeven de ‘aanbieders’ niet noodzakelijk privaat eigendom te zijn en zijn zij zelden gericht op winstmaximalisatie. Tijdens de leerplichtige periode van hun leerlingen mogen scholen geen verplicht schoolgeld heffen.

Ten slotte is het ‘*product*’ ook anders. Onderwijs is in de eerste plaats een zogenoemd ‘ervaringsgoed’, dat wil zeggen dat de kwaliteit van het goed pas tijdens de consumptie duidelijk wordt en de capaciteiten van de aanwezige ‘consumenten’ een factor in de kwaliteitsservaring vormen. Dit impliceert onder meer dat eenmaal gemaakte keuzen (bijvoorbeeld een verkeerde school of verkeerde opleiding) slechts met hoge kosten gecorrigeerd kunnen worden.

13.1.3 Historische achtergrond

De traditionele ‘onderwijsmarkt’ in Nederland als België is ontstaan in de negentiende eeuw uit een conflict tussen kerkelijke groeperingen en de liberale burgerij, die in beide Lage Landen verschillende fasen van ‘schoolstrijd’ hebben uitgevochten (Dronkers, 1995; Vanderstraeten, 2002). Dit conflict is echter niet uniek voor de Lage Landen. Overal in Europa is er een strijd tussen kerk en staat gevoerd over het karakter van het onderwijs (Archer, 1979). Die strijd is veelal ontbrand omdat de verlichte burgerij tegen het einde van de achttiende eeuw belang begon te hechten aan een nationaal stelsel van massaonderwijs voor de opbouw van een moderne natiestaat. Elementen daarin waren: de proclamatie van het onderwijs als een zaak van nationaal belang, de introductie van wetgeving om het onderwijs verplicht te stellen, de oprichting van een nationaal ministerie van onderwijs, de vestiging van staatstoezicht op scholen en de inlijving van het onderwijzerscorps in een ambtelijke hiërarchie. Dit ging

gepaard met verzet van de kerk, die het onderwijs tot dan toe had verzorgd en in veel gevallen ook staatskerk was.

Archer (1979) laat in haar historisch-sociologische analyse van Europese onderwijssystemen zien dat de staat er vrijwel nergens in geslaagd is het oude monopolie van de kerk volledig te breken. De kerkelijke organisaties slaagden erin om de markt van het onderwijs weer in hun macht te krijgen. In veel landen doorliep deze strijd, die in sommige gevallen bijna honderd jaar duurde, verschillende fasen. In de eerste fase ging het daarbij vrijwel altijd over het godsdienstige karakter van het onderwijs. De tweede fase betrof vaak het verkrijgen van een formele vrijheid van onderwijs. In de laatste fase spitste de strijd zich toe op het verkrijgen van staatssubsidies voor het confessionele of private onderwijs. Het resultaat van deze strijd laat een wisselend patroon van nationale stelsels zien, dat varieert naar het levensbeschouwelijke karakter van het openbaar onderwijs, de mate van overheidsregulering en de omvang van financiële steun voor het private onderwijs (Karsten, 1997).

13.2 De neoliberale markt

13.2.1 *Oorsprong van neoliberale hervormingen*

Tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw was er een duidelijk verband tussen de twee rollen die de overheid innam ten opzichte van het onderwijs: hoe meer financiering, hoe meer controle (James, 1991). Hier kwam een einde aan door toedoen van de neoliberale regeringen, die wensten over te stappen van *government* naar *governance*. Dit wil zeggen dat de overheid alleen op afstand zou sturen, decentraliseren en dereguleren. De overheid ging dus steeds meer een beroep doen op de *markt* om publieke taken over te nemen, waarbij het idee van de zogenoemde 'vrije markt' werd nagebootst. Bijvoorbeeld, de vrije keuze bij de vraag en de concurrentie bij het aanbod werden als betere alternatieven gezien dan het publieke monopolie op het leveren van publieke diensten. Deze veranderingen hadden niet alleen betrekking op het onderwijs, maar werden ook in andere sectoren toegepast die tot dan toe vooral tot de zorg van de overheid gerekend werden (gezondheidszorg, sociale zekerheid, openbaar vervoer, telecomsector).

Volgens Hirschman (1982) waren de marktgerichte hervormingsplannen een reactie op de teleurstellingen én verwachtingen van de jaren zestig en zeventig. We bespreken hierbij drie ontwikkelingen die relevant zijn. Ten eerste was er een vermeende '*performance crisis*' van het onderwijs: er was een groeiend ongenoegen over de (vermeende) matige prestaties van het publieke onderwijssysteem. Door te veel regels en te weinig autonomie zouden onderwijsinstellingen te weinig geprikkeld worden om beter te presteren en meer te innoveren. Een van de duidelijkste voorbeelden daarvan was het spraakmakende rapport

A Nation at Risk uit 1983. Volgens dit rapport presteerde het Amerikaanse onderwijs ondermaats omdat Amerikaanse leerlingen achterbleven, met name op het terrein van wiskunde en natuurwetenschappen. In Nederland was het de econoom Ritzen die in zijn boek *Wat is het onderwijs ons waard?* uit 1983 de performance crisis aan de orde stelde. Het is opvallend dat de kritiek op het falen van het onderwijs vooral betrekking had op het achterblijven van 'risico-leerlingen' en de gebrekkige aansluiting van de opleidingen voor deze leerlingen op de arbeidsmarkt. Veel van de overheidsregulering en overheidsfinanciering was immers gericht op het streven naar gelijkheid. Door te veel aandacht voor de onderkant zou de bovenkant te weinig kansen krijgen: de waarde 'excellence' moest weer boven de waarde 'equity' gesteld worden. Dus het gevoel van teleurstelling over de prestaties van het (openbare) onderwijs lag aan de basis van de marktgerichte hervormingen in de jaren tachtig en negentig.

De groeiende voorkeur voor de marktbenadering wordt ten tweede toegeschreven aan de erosie van het maatschappelijke middenveld. De aftakeling van het middenveld weerspiegelde zich in België en Nederland in het ontzuilingsproces. In de periode van de verzuiling was de oriëntatie van verenigingen vooral naar 'eigen kring' gericht. Door verdere secularisering nam de intermediaire rol van het maatschappelijke middenveld af en kwamen de verzuilde instituties in een identiteitscrisis terecht. Daarmee werd de weg vrijgemaakt voor een meer zakelijke en bedrijfsmatige benadering van het publieke domein. De organisatorische verzuiling heeft zich nog het langst in het onderwijs kunnen handhaven, en in Vlaanderen neemt de katholieke zuil anno 2016 nog steeds een dominante plaats in. Maar door het proces van professionalisering en schaalvergroting wordt het echter steeds moeilijker om vrijwilligers voor de schoolbesturen te vinden. Daardoor komt ook één van de belangrijkste functies van het schoolbestuur ter discussie te staan: het 'constituentschap'. Het constituentschap houdt in dat (amateur)besturen worden gedragen door een gemeenschap met dezelfde levensovertuiging of waardenoriëntatie. De vraag is of schoolbesturen, ouders en school nog één gemeenschap vormen. Daarnaast neemt de variatie aan levensovertuigingen toe. De versnippering en de diversiteit van de vraag versterkt de roep om ondernemende instellingen en doet de betekenis van door collectieve waarden gedreven vrijwillige besturen afnemen. Dat geeft meer ruimte voor marktsturing.

De derde ontwikkeling die met de vergrote steun voor het marktprincipe in verband wordt gebracht is de toenemende individualisering, dat wil zeggen de groeiende behoefte van individuen om hun eigen leven vorm te geven. Het proces van individualisering wordt in het algemeen versterkt door toenemende welvaart. Goederen en diensten die voorheen onbereikbaar leken voor grote groepen consumenten komen steeds meer binnen bereik. De opwaarts mobiele consument heeft hogere verwachtingen, ook van het onderwijs (Hirschman, 1982). Het algemeen belang is niet langer de maatstaf voor de beoordeling van het overheidsoptreden, maar wel in hoeverre de overheid tegemoetkomt aan

individuele belangen. Mensen willen weliswaar nog steeds vrije toegang en overheidsfinanciering, maar willen tegelijkertijd meer service en kwaliteit zonder extra belastingen. De enige mogelijkheid voor regeringen om de cirkel rond te krijgen is door meer te bieden voor dezelfde hoeveelheid belastingen. 'Meer' betekent in dit geval meer keuze, dat wil zeggen meer 'klantgevoeligheid' van de kant van artsen, ziekenhuizen en scholen en tegelijkertijd meer 'exclusiviteit' in het aanbod. Het 'klant is koning'-principe speelt dan ook een belangrijke rol in verschillende verschijningsvormen van marktwerking in het onderwijs.

13.2.2 *Verschijningsvormen*

De opmars van het marktdenken in veel westerse landen (en na de val van het communisme ook in Midden- en Oost-Europa) leidde tot belangrijke bestuurlijke hervormingen in het onderwijs. De kern daarvan was het creëren van een meer competitieve, marktachtige omgeving voor scholen. In de praktijk kon dit een variëteit aan maatregelen inhouden (zie voor een uitgebreide discussie Waslander, Pater & Weide, 2010). Hieronder bespreken we een aantal van deze verschijningsvormen van marktwerking in het onderwijs.

Vrije keuze

Een centraal element van het neoliberale marktdenken is de vrije, individuele keuze. De logica hiervan is dat wanneer ouders vrij een school kunnen kiezen, de competitie tussen scholen groter zou worden, en dit zou de kwaliteit en efficiëntie van het onderwijs verbeteren. De vrije schoolkeuze is voor ons vanzelfsprekend, maar dit was (en is soms nog) niet het geval in veel geïndustrialiseerde landen. Nog steeds is het zo dat in vele landen scholen alleen leerlingen mogen inschrijven die wonen in een bepaald voedingsgebied ('*catchment area*'). Voorstanders van de neoliberale marktwerking hebben vanaf de jaren tachtig dit willen veranderen door meer 'keuze' te bieden aan ouders. In sommige landen en steden werd er een beleid van 'gecontroleerde keuze' ingevoerd: bepaalde groepen van ouders (bijvoorbeeld families met een beperkt inkomen) kregen meer ruimte. In andere landen en steden ging men over tot een beleid van 'open inschrijvingen', waarbij er in principe geen restricties meer zijn in de keuze van scholen. Ook wat de aanbodzijde betreft werden initiatieven genomen om scholen meer met elkaar te laten concurreren. Hiertoe werden vaak nieuwe soorten scholen opgericht, zoals *charter schools*. Dit zijn scholen die gesubsidieerd worden, maar bestuurd worden door private instanties (zie ook verder). Ook werden er initiatieven genomen om het aandeel van bestaande privésectoren te versterken. Een voorbeeld hiervan zijn de zogenoemde *vouchers* (zoals ingevoerd in Milwaukee), waarmee ouders hun kinderen konden inschrijven op scholen uit de private sector die voordien ontoegankelijk waren wegens hoge inschrijvingsgelden (Waslander, Pater & Weide, 2010).

Autonomievergroting

Het marktdenken wil naar eigen zeggen meer beslissingsruimte of autonomie geven aan de actoren die zelf rechtstreeks betrokken zijn bij het onderwijs. Dat wil zeggen: volgens het marktdenken zou de overheid idealiter alleen op afstand sturen, zonder in te grijpen in de scholen (Ball, 1998). Onder de noemer van autonomievergroting en deregulering zijn de laatste decennia dan ook belangrijke hervormingen doorgevoerd, zowel op het vlak van besturing van scholen als op het vlak van financiering.

Op het vlak van *besturing* van scholen hebben landen meer mogelijkheden gecreëerd voor scholen die weliswaar gefinancierd worden met overheidsgeld maar bestuurd worden door private rechtspersonen (zoals het vrij/bijzonder onderwijs). De oprichting van de zogenoemde *charter schools* in de VS is hier een voorbeeld van (Waslander, Pater & Weide, 2010). In Nederland en Vlaanderen, waar de meerderheid van scholen reeds behoort tot het vrij/bijzonder onderwijs, hebben beleidsmakers een privatiseringsproces doorgevoerd waardoor het bestuur van scholen van het openbaar/officieel onderwijs is overgedragen aan private rechtspersonen. Hierdoor zijn de verschillen tussen scholen van het vrij/bijzonder onderwijs en die van openbaar/officieel onderwijs op het vlak van schoolbestuur drastisch verminderd.

Ook op het vlak van *financiering* werden er hervormingen doorgevoerd die meer autonomie voor schoolbesturen inhielden. Zo werd in Nederland de zogenoemde lumpsumfinanciering ingevoerd. Dit houdt in dat de scholen een vergoeding krijgen op grond van het aantal ingeschreven leerlingen voor alle kosten die ze maken; dus geen geormerkte gelden meer. Een schoolbestuur kan bijvoorbeeld bezuinigen op meubilair en meer geld besteden aan personeel. Zo wil de overheid scholen meer vrijheid geven in de besteding, om hun beslissingsruimte te vergroten wat de inrichting van het onderwijs betreft (Karsten, 2001). In Vlaanderen zijn er vergelijkbare regelingen getroffen onder de noemer van de 'enveloppenfinanciering'. Maar in Vlaanderen heeft dit voorlopig vooral betrekking op het hoger onderwijs, terwijl in het basis- en secundair onderwijs nog een onderscheid wordt gemaakt tussen werkingsmiddelen, personeelsmiddelen en dergelijke.

Door deze processen van autonomievergroting zijn schoolbesturen, die vaak meerdere scholen onder zich hebben, belangrijkere actoren geworden (Turkenberg, 2008). Deze evolutie verloopt echter niet zonder controverse. Zo zijn er in Nederland een aantal financiële en bestuurlijke incidenten geweest bij onderwijsbesturen (zoals bij BOOR, Amarantis, ROC Leiden) waardoor maatschappelijke en politieke vraagtekens zijn geplaatst bij deze nieuwe structuren. De vraag is echter of deze 'incidenten' daadwerkelijk incidenten zijn, of gezien moeten worden als het topje van een ijsberg (Hooge, 2013).

Outputcontrole en outputfinanciering

Het vergroten van autonomie en deregulering zijn expliciete doelstellingen van een neoliberaal onderwijsbeleid. Een kritische kanttekening is echter dat deze autonomie vooral betrekking heeft op het vlak van beheer en organisatie (financiën, huisvesting en infrastructuur, etc.). Op onderwijsinhoudelijk vlak (dus wat de doeleinden van onderwijs en de pedagogische onderwijsleerprocessen betreft) is er eerder sprake van *beperking* van de autonomie, meer regulering (Hooge, 2013; Waslander, 2010). Zo moeten scholen steeds strikter vooraf gedefinieerde *output* leveren, die vaak gemeten wordt aan de hand van gestandaardiseerde toetsen, *benchmarks* en *performance targets*. Een degelijke outputcontrole gaat in feite samen met *minder* autonomie voor de leraar. Zo stellen Simons en Kelchtermans (2008) dat marktgerichte onderwijshervormingen de autonomie van de leraren onderuithalen. Binnen het neoliberale marktdenken staat *professionalisering* van de leraar niet meer gelijk aan meer autonomie, meer verantwoordelijkheid of meer expertise, maar wel aan meer flexibiliteit om ingezet te worden om de noden van de (arbeids)markt te bevredigen. Van de leraar wordt dus verwacht om vooropgestelde taken op een effectieve en efficiënte manier te kunnen uitvoeren. Het streven naar autonomie binnen het neoliberale marktdenken is dus tegengesteld aan het autonomiestreven op pedagogisch vlak.

Ook op het vlak van financiering is een aantal hervormingen doorgevoerd waarbij de focus steeds meer kwam te liggen op de uiteindelijk geleverde prestaties, dus de gepresteerde output (hoewel zowel in Nederland als in Vlaanderen de financiering momenteel nog steeds voornamelijk gebeurt op basis van het aantal ingeschreven leerlingen, dus op basis van input). In het hoger onderwijs geldt al langer dat financiering van instellingen in belangrijke mate afhangt van het aantal geslaagde studenten en behaalde studiepunten. Maar ook in het basisonderwijs en het secundair/voortgezet onderwijs streven overheden meer en meer naar vormen van outputfinanciering. Regelmatig wordt er opgeroepen om prestatiebeloningen in te voeren voor leraren: idee hierachter is dat leraren meer (of minder) zouden verdienen op basis van leeropbrengsten van hun leerlingen. Er zijn echter verschillende wetenschappelijke studies die vraagtekens plaatsen bij de effectiviteit van een dergelijke prestatiebeloning voor leraren (Podgursky & Springer, 2007). Beleidsplannen om in Nederland hiermee te experimenteren werden om verschillende redenen (onder meer door het verzet van leraren) gestopt in 2012.

Openbare informatie

Een laatste verschijningsvorm van neoliberale markthervorming in het onderwijs is de steeds dominantere aanwezigheid van (statistische) informatie over de kwaliteit van scholen en onderwijsstelsels. Informatie over kwaliteit van scholen is niet alleen cruciaal voor outputcontrole (zie hierboven), binnen het marktdenken is het ook een 'must' dat de verschillende spelers een minimum aan informatie hebben over de kwaliteit van het 'product'. Zo wordt steeds meer

informatie over de kwaliteit van scholen openbaar gemaakt, waarbij steeds vaker gebruik wordt gemaakt van gestandaardiseerde toetsen, wat resulteert in ranglijsten tussen scholen. In Nederland maakte dagblad Trouw in 1997 voor het eerst de Cito-scores van middelbare scholen openbaar. Dit werd toegejuicht door voorstanders van marktwerking, maar het ging toen ook samen met heel wat controverses. Vandaag de dag zijn de scores van Nederlandse scholen te vinden op allerlei websites. Op basis van internationale studies (zoals PISA, TIMSS, PRILS en ICCS) worden ook de onderwijsprestaties van verschillende landen met elkaar vergeleken (Verckens, Simons & Kelchtermans, 2009).

De informatie over de onderwijskwaliteit heeft verschillende functies in de onderwijsmarkt. Op basis van de gestandaardiseerde (en dus vergelijkbare) informatie over het peil van de onderwijskwaliteit kunnen scholen en landen met elkaar vergeleken worden. Scholen krijgen feedback over hun opbrengsten en kunnen zich hiermee profileren; beleidsmakers krijgen een idee over ‘wat werkt’ en kunnen zich hierop baseren bij beleidskeuzes; ouders (‘de klanten’) kunnen zich informeren over de kwaliteiten tijdens het keuzeprocess. Informatie over de kwaliteit van scholen kan dus een rijke bron van informatie bevatten. Hiervoor is het echter wel nodig dat deze informatie voldoet aan de nodige academische kwaliteitsvereisten en gepresenteerd wordt met de nodige nuances. Rangordes van scholen en/of landen zijn daarom een ongeschikt middel (Karsten et al., 2010).

13.3 Gevolgen van marktwerking

De neoliberale hervormingen steunen op ideologische veronderstellingen en assumpties over de positieve gevolgen van marktwerking voor de kwaliteit van het onderwijs. Empirische studies wijzen echter uit dat marktwerking deze beloften zelden waarmaakt: als verschillende vormen van marktwerking al gunstige gevolgen hebben, blijkt het vaak te gaan om kleine effecten, die zeer sterk afhankelijk zijn van de vorm en implementatie (Waslander, Pater & Weide, 2010). Hoewel uit eerdere analyses vaak bleek dat de gesubsidieerde scholen uit de private sector het beter deden dan scholen uit de overheidssector (Dronkers & Robert, 2008), blijken de hogere prestaties van de scholen uit de privésector veel eerder te maken te hebben met kenmerken van de instroom in deze scholen (die vaker bestaat uit leerlingen van sociaaleconomisch welgestelde gezinnen), dan met de werkelijke toevoegde waarde die deze scholen realiseren (zie ook OECD, 2011). De evaluaties van *charter schools* in de VS laten eveneens zien dat *charter schools* niet op een overtuigende manier meer onderwijskwaliteit bieden dan *public schools* (Bettinger, 2005). Ook in Nederland en België zijn de verschillen tussen de onderwijsprestaties van scholen uit verschillende denominaties en onderwijsnetten klein tot afwezig (zie Driessen, Agirdag & Merry, 2016; Agirdag, Driessen & Merry, 2015).

Een andere assumptie van het marktdenken is dat concurrentie tussen scholen tot betere onderwijsprestaties leidt. De empirische evidentie die deze assumptie kan ondersteunen is eveneens schaars, en de gevonden effecten van meer concurrentie blijken zeer klein te zijn. Zo vonden onderzoekers in Nederland dat een basisschool die in concurrentie treedt met vijf andere scholen 5 tot 10 procent beter presteert op de Cito-eindtoets (Noailly, Vujić & Aouragh, 2012).

Vanuit het neoliberale marktdenken kan men ook verwachten dat landen (onderwijssystemen) die meer autonomie voorzien in hun onderwijsstelsel ook betere onderwijsprestaties opleveren. Een van de weinige empirische studies hiernaar is uitgevoerd door Maslowski, Scheerens en Luyten (2007), die de internationale PISA 2000-gegevens hebben geanalyseerd. Deze auteurs onderscheiden vier vormen van autonomie: op het vlak van financiële middelen, personeelsmanagement, leerlingenbeleid en curriculumbepalings. Geen enkele vorm van autonomie bleek echter samen te hangen met de onderwijsprestaties van de leerlingen.

Niet alleen zijn de positieve gevolgen van marktwerking vaak afwezig, introductie van een doorgedreven marktwerking kan ook een aantal (onbedoelde) ongunstige gevolgen met zich meebrengen. Het bekendste voorbeeld is wellicht de stijgende sociaaleconomische en etnische schoolsegregatie als gevolg van het beleid van open inschrijvingen. Daar zijn verschillende redenen voor. Zo blijkt uit onderzoek dat vooral ouders uit welgestelde groepen gebruik kunnen maken van meer keuzevrijheid (Waslander & Thrupp, 1995). De vrijheid van schoolkeuze betekent bovendien vaak ook de vrijheid om een specifieke school te vermijden: ouders uit welgestelde groepen neigen ertoe om scholen met een hoger percentage van kansarme of gekleurde leerlingen te vermijden (Agirdag, Nouwen et al., 2012). In verschillende landen werd een beleid van open inschrijving dan ook gevolgd door sterkere segregatie tussen leerlingen uit verschillende sociaaleconomische en etnische groepen (Fiske & Ladd, 2000; Reay, 2004). Segregatie betekent niet automatisch dat er meer ongelijkheid ontstaat tussen leerlingen met verschillende sociale of etnische achtergronden. Het is niet zo dat sociaal en etnisch gesegregeerde scholen automatisch minder goed presteren: ook zogenoemde 'zwarte' scholen kunnen kwaliteitsvol onderwijs leveren (Agirdag, Van Houtte & Van Avermaet, 2012).

Marktwerking kan echter wel rechtstreeks de ongelijkheid tussen leerlingen met verschillende sociale of etnische achtergronden vergroten, omdat meer autonomie ook betekent dat er minder centraal gestuurd kan worden. Tegenwoordig gaat het streven naar autonomie samen met een oproep voor meer 'maatwerk' in het onderwijs. Maar volgens Van de Werfhorst (2015) gaan 'autonomie en maatwerk' met meer ongelijkheid gepaard dan centrale sturing die gestandaardiseerd is voor alle leerlingen.

Ten slotte kan marktwerking ook leiden tot meer schaalvergroting en monopolievorming. Dit lijkt paradoxaal omdat de gedachte achter marktwerking was dat scholen door de toegenomen autonomie meer van elkaar zouden gaan

verschillen en concurreren in kwaliteit, om zo meer leerlingen binnen te halen. Bestuurlijk gezien gebeurde er in Nederland echter heel iets anders. De autonomie werd niet bij de scholen gelegd, maar bij de besturen. Deze gingen op grote schaal fuseren om de (financiële) risico's af te dekken, want kartel- of monopolievorming is ook een strategie in een 'marktsituatie'. Besturen besloten tot de vorming van grote scholengemeenschappen. Ook al ervoeren ouders en leerlingen, maar ook leraren, een grotere anonimiteit en hadden zij wellicht een voorkeur voor kleinere scholen, zij beslisten niet mee.

Literatuur

- Agirdag O., Driessen, G. & Merry, M. (2015) Is there a catholic school effect for muslim pupils? *Paper presented at European Sociological Association Conference (ESA 2015)*, Prague.
- Agirdag, O., Nouwen, W., Mahieu, P., Van Avermaet, P., Vandenbroucke, A. & Van Houtte, M. (2012). *Segregatie in het basisonderwijs: geen zwart-witverhaal*. Antwerpen: Garant.
- Agirdag, O., Van Houtte, M. & Van Avermaet, P. (2012). Why does the ethnic and socio-economic composition of schools influence math achievement? The role of sense of futility and futility culture. *European Sociological Review*, 28(3), 366-378.
- Archer, M. (1979). *The social origins of educational systems*. Londen: Sage Publications.
- Ball, S.J. (1998). Big policies/small world: an introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, 34(2), 119-130.
- Bettinger, E.P. (2005). The effect of charter schools on charter students and public schools. *Economics of Education Review*, 24(2), 133-147.
- Brown, F. (1992). The Dutch experience with school choice: implications for American education. In P.W. Cookson (Ed.), *The choice controversy* (pp. 17-89). Newbury Park, CA: Corwin Press.
- Canton, E., Hassink W., Pomp, M. & Webbink, D. (2001). Zeven stellingen over marktwerking in het onderwijs. In: Onderwijsraad (red.), *Onderwijs in de markt* (pp. 70-84). Den Haag: Onderwijsraad.
- Dijkstra, A.B. & Janssens, F.J.G. (2012). *Om de kwaliteit van het onderwijs: kwaliteitsbepaling en kwaliteitsbevordering*. Den Haag: Boom Lemma.
- Dijkstra, S. & Steen, S. (2004). Vrijheid van onderwijs en islamitische scholen. *Liberaal Reveil*, 45(1), 3-9.
- Driessen, G., Agirdag, O. & Merry, M.S. (2016). The gross and net effects of primary school denomination on pupil performance. *Educational Review*, 4(68), 466-480.
- Dronkers, J. (1995). The existence of parental choice in the Netherlands. *Educational Policy*, 9(3), 227-243.
- Dronkers, J. & Robert, P. (2008). Differences in scholastic achievement of public, private government-dependent, and private independent schools: a cross-national analysis. *Educational Policy*, 22(4), 541-577.
- Fiske, E.B. & Ladd, H. (2000) *When schools compete; a cautionary tale*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Hirschman, A.O. (1982). *Shifting involvements. Private interest and public action*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hooge, E. (2013). *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.

- James, E. (1991). Public policies toward private education: An international comparison. *International Journal of Educational Research*, 15, 359-376.
- Karsten, S. (1997). Verzuiling als sociaal en politiek verschijnsel. In A.B. Dijkstra, J. Dronkers & R. Hofman (red.), *Verzuiling in het onderwijs. Actuele verklaringen en analyses* (pp. 33-56). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Karsten, S. (1999). Neoliberal education reform in the Netherlands. *Comparative Education*, 35(3), 303-317.
- Karsten, S. (2001) 'Vadertje staat naar een verpleegtehuis': enkele historische beschouwingen over het marktprincipe in het onderwijs. In: Onderwijsraad (red.), *Onderwijs in de markt* (pp. 70-84). Den Haag: Onderwijsraad.
- Karsten, S. (2015). De mythe van de vrijheid van het onderwijs. In: B. Levering et al. (red.). *In de schoolbanken* (p. 161-175). Amsterdam: SWP.
- Karsten, S., Visscher, A.J., Dijkstra, A.N.N.E. & Veenstra, R. (2010). Towards standards for the publication of performance indicators in the public sector: The case of schools. *Public Administration*, 88(1), 90-112.
- Maslowski, R., Scheerens, J. & Luyten, H. (2007). The effect of school autonomy and school internal decentralization on students' reading literacy. *School Effectiveness and School Improvement*, 18(3), 303-334.
- National Commission on Excellence in Education (1983). *A Nation at Risk*. Washington, DC: Government Printing Office.
- Noailly, J., Vujić, S. & Aouragh, A. (2012). The effects of competition on the quality of primary schools in the Netherlands. *Environment and Planning A*, 44(9), 2153-2170.
- OECD (2011). Private schools: Who benefits? *PISA in Focus 7*. Paris: OECD.
- Onderwijsraad (2013). *Publieke belangen dienen. Naar bestuurlijk evenwicht tussen overheid en onderwijsinstellingen*. Den Haag.
- Podgursky, M.J. & Springer, M.G. (2007). Teacher performance pay: A review. *Journal of Policy Analysis and Management*, 26(4), 909-949.
- Reay, D. (2004). Exclusivity, exclusion, and social class in urban education markets in the United Kingdom. *Urban Education*, 39(5), 537-560.
- Ritzen, J. (1983). *Wat is het onderwijs ons waard?* Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Simons, M. & Kelchtermans, G. (2008). Teacher professionalism in Flemish policy on teacher education: a critical analysis of the Decree on teacher education (2006) in Flanders, Belgium. *Teachers and Teaching: Theory and Practice*, 14(4), 283-294.
- Timmermans, A.C., Wolf, I.F. de, Bosker, R.J. & Doolaard, S. (2015). Risk-based educational accountability in Dutch primary education. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 1-24.
- Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: SCP.
- Vanderstraeten, R. (2002). Cultural values and social differentiation: the Catholic pillar and its education system in Belgium and the Netherlands. *Compare*, 32(2), 133-148.
- Verckens, A., Simons, M. & Kelchtermans, G. (2009). Welke overheid voor welk onderwijs? *Pedagogische Studiën*, 86(1), 21-40.
- Waslander, S. (2010). Government, school autonomy, and legitimacy: why the Dutch government is adopting an unprecedented level of interference with independent schools. *Journal of School Choice*, 4(4), 398-417.
- Waslander, S., Pater, C. & Weide, M. (2010). Markets in education: An analytical review of empirical research on market mechanisms in education. *OECD Education Working Paper*, 52, 1-92.
- Waslander, S. & Thrupp, M. (1995). Choice, competition and segregation: an empirical analysis of a New Zealand secondary school market, 1990-93. *Journal of Education Policy*, 10(1), 1-26.

- Werfhorst, H. van de (2015) De achterkant van autonomie: maatwerk, sturing en ongelijkheid. *Nederlands Tijdschrift Voor Onderwijsrecht En Onderwijsbeleid* (4), 286-293.
- Zoontjens, P.J.J. (2003). Bijzonder en Openbaar Onderwijs. In: T. Bertens (red.), *Recht En Religie, Bijzonder Nummer* (pp. 59-68). Nijmegen: Ars Aequi.